



**Rama Judicial del Poder Publico  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico  
Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico  
Sala Plena**

Barranquilla, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-000-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Procede el Tribunal Administrativo del Atlántico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), a efectuar el control inmediato de legalidad de **Decreto No 060 de 15 de abril de 2020**, por el cual se crean unos rubros presupuestales, se adicionan recursos y se realizan traslados al presupuesto de ingresos, rentas y gastos del ente territorial para la vigencia 2020, con relación a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

#### **ANTECEDENTES**

El Municipio de Sabanalarga Atlántico remitió a esta Corporación copia del acto administrativo 060 de abril de 2020, siendo repartido al Ponente bajo las referencias que se aprecian en el epígrafe del presente proceso.

#### **DEL DECRETO SOMETIDO A CONTROL DE JURIDICIDAD**

El Decreto 060 de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Sabanalarga Atlántico, *“Por el cual se crean unos rubros presupuestales, se adicionan recursos y se realizan traslados al presupuesto de ingresos, rentas y gastos del ente territorial para la vigencia 2020, con relación a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional”*, tiene como fundamento mitigar los efectos que hubieren de generarse con ocasión de la crisis sanitaria provocada por la epidemia “Covid – 19” o “Coronavirus”, que actualmente se cierne sobre el país.

En atención a que se trata de un virus de alta propagación, ha sido necesario que en todos los niveles se hayan tomado las medidas encaminadas a fortalecer el sistema de salud y de prevención y protección sanitaria, lo que se hiciera en el

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 2 de 19

ente territorial, aumentando el flujo no solo de recursos humanos sino también económicos en materias afines a la salud que tengan como propósito atender y/o paliar el impacto de la emergencia ecológica.

Es por ello, que el ente territorial consideró necesario hacer movimientos presupuestales con cargo a la vigencia 2020 en el municipio, en el siguiente orden:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Contracrédite al Presupuesto de Gastos e Inversiones del Municipio de Sabanalarga Atlántico, para la vigencia fiscal 2020, en la suma de Seiscientos Cuarenta y Un Millones de Pesos M.L. (\$641.000.000,00), en los Rubros, Códigos y Valores que a continuación se relacionan:

<b>CODIGO</b>	<b>RUBRO</b>	<b>FUENTE</b>	<b>VALOR</b>
A.18	SEGURIDAD CIUDADANA, POLICIA, EJERCITO, BOMBEROS		
A.18.4.6	GASTOS DESTINADOS A GENERAR AMBIENTES QUE PROPICIEN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA PRESERVACION DEL ORDEN PÚBLICO.		
A.18.4.6.2	Seguridad Ciudadana Bomberos	29-SB	<u>210.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR SEG CIUDADANA, POLICIA, EJECITO BOMBEROS</b>		<b><u>210.000.000</u></b>
A.17	DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		
A.17.2	PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA ORIENTADOS AL DESARROLLO EFICIENTE DE LAS COMPETENCIAS DE LEY		
A.17.2.1	Capacitación	42-SGPO	10.000.000
A.17.2.2	Implementación del PGIRS	17-ICLD	25.000.000
A.17.10	ELABORACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL		
A.17.10.1	Ajuste POT	17-ICLD	<u>40.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR DESARROLLO FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>		<b><u>75.000.000</u></b>
A.15	EQUIPAMIENTO MUNICIPAL		
A.15.5	Equipamiento Municipal	17-ICLD	30.000.000
A.15.5	Equipamiento Municipal	42-SGPO	<u>20.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR EQUIPAMIENTO MUNICIPAL</b>		<b><u>50.000.000</u></b>
A.9	TRANSPORTE		
A.9.2	MEJORAMIENTO, MANTE. Y AMPLIACION INFRAEST. VIAS TRANSPORTE Y SERV. PUBLICOS		
A.9.2.1	Mejoram., Mantenim. y Ampliación de Infraest. Vías, Transporte y Serv. Pú	17-ICLD	26.000.000
A.9.2.1	Mejoram., Mantenim. y Ampliación de Infraest. Vías, Transporte y Serv. Pú	42-SGPO	<u>40.000.000</u>

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 3 de 19

	<b>TOTAL CONTRACREDITO SECTOR TRANSPORTE</b>		<b><u>66.000.000</u></b>
A.12	PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES I.C.L.D		
A.12.3	Prevención y Atención de Desastres	42-SGPO	<u>30.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES</b>		<b><u>30.000.000</u></b>
A.8	AGROPECUARIO		
A.8.5	PROGRAMA Y PROYECTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA DIRECTA RURAL		
A.8.5.1	Desarrollo Agropecuario y Empresarial	42-SGPO	25.000.000
A.8.5.1	Desarrollo Agropecuario y Empresarial	17-ICLD	100.000.000
A.8.5.2	Banco de Alimento	17-ICLD	<u>30.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITO SECTOR AGROPECUARIO</b>		<b><u>155.000.000</u></b>
A.7	VIVIENDA DE INTERES SOCIAL		
A.7.7	Legalización y Titulación de Predios	17-ICLD	<u>25.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR VIVIENDA DE INTERES SOCIAL</b>		<b><u>25.000.000</u></b>
A.6	SERVICIOS PÚBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO (SIN INCLUIR PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL)		
A.6.2	MANTENIMIENTO Y EXPANSIÓN DE SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO		
A.6.2.1	Electrificación Urbana y Rural	17-ICLD	<u>30.000.000</u>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR SERV PUB DIFERENTES A ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO Y ASEO</b>		<b><u>30.000.000</u></b>
	<b>TOTAL CONTRACREDITOS SECTOR INVERSION.....</b>		<b><u>641.000.000</u></b> =====

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Acrédite al Presupuesto de Gastos e Inversiones del Municipio de Sabanalarga Atlántico, para la vigencia 2020, en la suma de Seiscientos Cuarenta y Un Millones de Pesos M.L. (\$641.000.000,00), en los Rubros, Códigos y Valores que a continuación se relacionan:

<i>Código</i>	<i>Rubro</i>	<i>Fuente</i>	<i>Desc. Fte.</i>	<i>Valor</i>
0	TOTAL GASTOS E INVERSIÓN			
A	INVERSIÓN SOCIAL			
A.2	SALUD			
A.2.4	OTROS GASTOS EN SALUD			
A.2.4.14	Otros Gastos de Salud En Emergencias y Desastres	42	SGPO – Sistema General de Participación Libre inversión	125.000.000
A.2.4.14	Otros Gastos de Salud en Emergencia y Desastres	17	Icld	306.000.000
A.2.4.14	Otros Gastos de Salud en Emergencia y Desastres	29	Sobretasa Bomb.	210.000.000
<b>Total Créditos Sector Salud ==&gt;</b>				<b><u>641.000.000</u></b>

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 4 de 19

### **DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.**

El Presidente de la República a través de Decreto Legislativo 417 de 2020 del diecisiete (17) de marzo del año que cursa, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de conjurar la situación de urgencia a la cual se hace expresa mención en la parte resolutive del Decreto Legislativo, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Surtido el trámite de ley, la señora Defensora del Pueblo de la Regional Atlántico, con respecto a este trámite manifestó *“...A nuestro juicio valoramos la expedición del Decreto en ejercicio de la competencia y función administrativa que le atañe al Despacho de la Alcaldía de Sabanalarga - Atlántico; en aras de contrarrestar los efectos de la pandemia COVID- 19, se hayan adoptados las instrucciones de los Decretos emitidos por el Gobierno nacional para la emergencia Nacional, respectivamente; porque los mismos no es violatorio de los derechos humanos, no excede, ni restringe las disposiciones constitucionales, legales ni reglamentarias que nos rigen, y por encontrarse ajustado a los requisitos de forma exigibles, tales como el encabezado, epígrafe, determinación de la competencia, indicación de las atribuciones constitucionales y facultad legal en que se fundamenta, parte considerativa, parte resolutive, indicación de su vigencia, expresión del mecanismo de publicidad y las firmas correspondientes. Así mismo expreso que no es nuestra competencia intervenir en las situaciones internas de las entidades. Por tanto, esta Entidad no es competente para emitir concepto de la legalidad o no de Actos Administrativos.”*

El Agente del Ministerio Público Delegado, sugirió que se declare que el acto sometido a control se ajusta a derecho, afirmando en su concepto que:

*“(...)... se puede concluir que el principio que se pretende satisfacer, como es la protección de la vida y salud de la comunidad de Sabanalarga mediante los mecanismos presupuestales expuestos*

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM
<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)
<b>Actor</b>	Municipio de Sabanalarga Atlántico
<b>Accionado</b>	Decreto No 060 de 15 de abril de 2020
<b>Magistrado Ponente</b>	DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO

Página 5 de 19

*en el decreto 060, coinciden plenamente con el estado de emergencia social declarado en Colombia mediante el decreto legislativo 417 de 2020 y no contrarían las disposiciones normativas de la Constitución Nacional en cuanto al cambio de destinación de las rentas constitucionales con destinación específica, ni las del decreto legislativo 512 de abril 2 de 2020.*

*Lo anterior es indiscutible si se afirma por la propia Constitución que la vida y la dignidad humana constituyen el núcleo esencial de la sociedad, tornando en un imperativo su cuidado por lo que su puesta en riesgo constituye un hecho grave que obliga al Estado a tomar decisiones encaminadas a proteger su existencia.*

*En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el decreto están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario que buscan enfrentar la pandemia mediante la adquisición de los bienes y servicios absolutamente necesarios para mitigar la propagación del coronavirus COVID 19 en aras de proteger la vida y la salud de la población amenazados de forma grave e inminente, lo cual es un hecho notorio a nivel mundial y nacional.*

*Corolario de lo expuesto, este agente del Ministerio Público estima que las medidas previstas en el acto objeto de control son idóneas, necesarias y proporcionales para efectos de resguardar los derechos fundamentales que se ven flagrantemente afectados por la pandemia del COVID19, ni existe evidencia de que sean inconstitucional, violatoria de derechos humanos o fundamentales.*

#### **CONCEPTO EN SENTIDO ESTRICTO. -**

*En consecuencia, este Agente del Ministerio Público, le recomienda respetuosamente al Honorable Tribunal Administrativo del Atlántico **declarar apegado al ordenamiento jurídico el decreto municipal 060 de abril 15 de 2020 emanado de la alcaldía municipal de Sabanalarga, Atlántico.***

Se resolverá de fondo, previo las siguientes

#### **CONSIDERACIONES**

De conformidad con lo previsto en el Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República está facultado para declarar, con la firma de todos los ministros, el **Estado de Emergencia** cuando sobrevengan

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 6 de 19

circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Carta, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1993, consagra el control de legalidad de los actos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción en los siguientes términos:

**“Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”

Por su parte la Ley 1437 de 2011, en el artículo 136 establece lo siguiente:

**“Artículo 136.** *Control inmediato de legalidad.* Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 7 de 19

De conformidad con lo establecido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de Estados de Excepción, y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo** de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

En lo atinente a la competencia, acorde con lo dispuesto en el numeral 14º del artículo 151<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos, en única instancia, ejercer control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa por las autoridades territoriales, departamentales y municipales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

En ese entendido, la procedencia del examen de legalidad vía control inmediato de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades territoriales, está supeditado a que dichas medidas o decisiones desarrollen los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional durante los estados de excepción, de lo contrario podrán ser pasibles de control judicial conforme al medio de control que resulte procedente.

Descendiendo al caso en concreto, se advierte, que en términos generales el acto remitido, suscrito por el Alcalde Municipal del Municipio de Sabanalarga *“en ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las contenidas en los artículos 18, 80, 81 y 110 del Decreto 111 de 1996; concordante con el párrafo 2 del artículo 18 de la Ley 715 del 2001, artículo 2,*

<sup>1</sup> Artículo 151. **Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:  
(...)

14- Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.  
(...)

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 8 de 19

40, 315, 365 y 366 de la Constitución Política, artículo 1 de la Ley 136 de 1994, Decreto 2811 de 1974, Ley 142 de 1994, Decreto 3518 de 2006, Ley 715 de 2001, Ley 99 de 1993, Ley 1523 de 2012, Decreto 2981 de 2013, Resolución número 385 de 12 de marzo de 2020, artículo 1 del decreto 512 de abril 2 de 2020. (subrayado fuera del texto)”, considerando que “...se hace necesario efectuar unos créditos y Contracréditos en el presupuesto de la vigencia 2020, con el fin de fortalecer los programas de contingencias, que se aplicarán para prevenir y enfrentar la emergencia sanitaria relacionada con el covid-19, y que por estar libres de afectación presupuestal se pueden contracreditar”, dispuso movimientos presupuestales respecto de la vigencia fiscal 2020, se realizó un contracrédito que asciende a \$641.000.000, en los rubros Sector Seguridad Ciudadana, Policía, Ejército, Bomberos; Sector Desarrollo Fortalecimiento Institucional; Sector Equipamiento Municipal; Sector Transporte; Sector Prevención y Atención de Desastres; Sector Agropecuario; Sector Vivienda de Interés Social y Sector Servicios Públicos diferentes a Acueducto, Alcantarillado y Aseo, acreditándose acreditó una suma igual \$641.000.000, en los rubros gastos e inversión, inversión social, salud y otros gastos en salud.

En virtud de la correcta dirección de los procesos se advierte que dentro del presente trámite no se apercibe la configuración de una situación que haga colapsar con una nulidad adjetiva o un fallo inhibitorio, por lo que asume la Sala el estudio de fondo del presente asunto, previo al esclarecimiento de los siguientes temas:

### **PRESUPUESTO PARA EJERCER EL CONTROL DE LEGALIDAD**

El artículo 136 del CPACA impone que sólo se podrá ser objeto de control:

*“... (L)as medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción...”*

El canon citado hace pasible de control inmediato únicamente a los actos administrativos i.) dictados dentro de la vigencia de un **Estado de emergencia**,



<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 9 de 19

en ese sentido estarían excluidos aquellas manifestaciones de voluntad unilateral de la administración que sean proferidos antes de la declaratoria del Estado de sitio; ii.) que sean de **contenido o carácter general**; iii) que se profieran en **ejercicio de la función** administrativa –uso del poder por parte del ejecutivo- y; iv) en **desarrollo o materialización de un decreto legislativo**.

En caso que estudia el Tribunal, tenemos que el Decreto 060 de abril de 2020, proferido por Sabanalarga - Atlántico cumple con todos los presupuestos o requisitos para que pueda procederse a su control, dado que en él, además de materializar directa e indirectamente las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de sus decretos legislativos, su objeto busca hacer frente a las causas del Estado de emergencia desde la perspectiva particular del Municipio y esto sólo pude hacerlo usando facultades extraordinarias, que si bien son autorizadas dado la coyuntura, muchas de ellas potencialmente pueden antagonizar con el ordenamiento constitucional y legal en un futuro inmediato, y si bien a la data en que se produce este pronunciamiento el Consejo Superior de la Judicatura excepcionó de la suspensión de términos las demandas que se presenten a través del medio de control de nulidad contra este tipo de actos administrativos, no puede desconocerse la perentoriedad y especialidad que tiene este trámite de control de legalidad sobre el del proceso ordinario que es el rige las nulidades simple, por lo que resulta viable su resolución.

El Decreto 060 de abril de 2020 por la Alcaldía de Sabanalarga, fue proferido en uso de las facultades entre otras conferidas por el Decreto Legislativo 512 del año que cursa, en donde el Gobierno Nacional, dispuso en su artículo 1º: *“Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.”*, el acto que se controla desarrolla directamente una directriz de las calidades que exige el artículo 136 de

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 10 de 19

la Ley 1437 de 2011, con la vigencia del Decreto Legislativo mencionado lo hace de manera directa; deviene entonces procedente su estudio.

### **DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 en su artículo 20, hay que decir que es automático en el sentido de que operará sin necesidad de que la autoridad administrativa remita la actuación correspondiente a la jurisdicción, esta debe aprehenderlo de oficio; es inmediato porque sólo basta que la administración expida el acto para habilitar la competencia de lo contencioso administrativo, pasando inadvertido si ha sido notificado o publicado, o si ha surtido efectos o no<sup>2</sup>.

A su vez, es menester indicar su carácter jurisdiccional, en tanto la decisión que juzgue el acto es una sentencia judicial de la cual se desprende todos los efectos que de esta se prevén como lo es la cosa juzgada relativa<sup>3</sup>; su contraste con el ordenamiento jurídico debe ser integral por lo que debe auscultar el operador si con la actuación se cumplieron los requisitos formales tales como: competencia de la autoridad para expedirlo.

Por último, como examen de fondo, el juzgador deberá estudiar si la medida adoptada en el acto que se controla, está autorizada desde el punto de vista constitucional y si se adecua a los postulados de acción normativa que estipula la disposición jurídica en la que dice fundarse.

Entendido lo anterior, pasa la Judicatura a desatar de fondo el presente asunto, en siguiente orden: para empezar el Tribunal encuentra que el Decreto 060 de abril de 2020 cumple con los requisitos formales de existencia, ya que en él se indican y constan los datos mínimos para su identificación, esto es, su nomenclatura, la

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 11 de 19

fecha y la referencia expresa a las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas.

Por otra parte, encuentra que la autoridad que lo profirió, esto es el Alcalde Municipal de Sabanalarga Atlántico, es competente para expedir dicho acto administrativo, primero porque en virtud del Estatuto del Presupuesto Decreto 111 de 1996 que en su artículo 83<sup>4</sup>, habilita al Gobierno Nacional para modificar y adicionar, en el contexto de un estado de excepción como el actual, el presupuesto de la Nación, desde luego que esta norma debe aplicarse desde la perspectiva municipal, pues quien representa al ejecutivo en ese ente territorial es el alcalde.

Además de lo advertido en el párrafo anterior, encuentra el Tribunal, que el Concejo Municipal de Sabanalarga mediante Acuerdo No. 007 de 2019, en su artículo décimo, facultó al Alcalde para realizar: “...*movimientos presupuestales*...”; de lo cual se concluye que, si este funcionario se encontraba habilitado para modificar el presupuesto del municipio en condiciones normales antes del estado de emergencia, con mucha más razón lo estaría en la vigencia de este.

Determinado el cumplimiento de los requisitos formales, resta estudiar si el Decreto 060 de marzo de 2020 contraría o no el ordenamiento jurídico y/o las normas específicas en las que se funda como lo es, la Resolución 385 de 2020 emanada del Ministerio de Salud Nacional y el Decreto Legislativo 512 de 2020 expedido por el Presidente de la República y todos sus Ministros.

El estado de emergencia actual fue declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo No. 417 de marzo de 2020, cuya motivación valorativa reza:

*“Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus - COVfD-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando*

<sup>4</sup> **ARTICULO 83.** “Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38/89, artículo 69, Ley 179/94, artículo 36).”

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 12 de 19

*en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.*

*Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000<sup>4</sup> vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos 75 en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.*

*Que es posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacía todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.*

*Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.*

*Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.”*

En él se demarcó cuáles eran las medidas económicas, políticas y sociales a desarrollar para superar la crisis, de las que se pueden destacar:

“(…)

*Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales. Tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo*

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 13 de 19

*de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.*

*Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.*

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legar es en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.*

*Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servidos, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.*

***Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.***” (Destaca el Tribunal)

Por otra parte, el Decreto Legislativo 512 de 2020, expedido por el Presidente de la República y todos sus Ministros, da cuenta de qué las instituciones que deben protagonizar la ofensiva no cuentan con los insumos necesarios para hacerlo, además de esto, encuentra que existen “... limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias señaladas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020...”, y esto radica en que para afrontar la crisis las autoridades deben hacer reasignaciones de orden económico y social; y ello conlleva que sea reestructurado, al menos en una gran mayoría, la destinación de los recursos públicos, plan de acción que será nulo si quien las lidera u ordena encuentra en su camino aquellos escollos que en estado de normalidad o de paz representan

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 14 de 19

garantías de transparencia y de mayor concreción de los principios de la función administrativa, ya que su rigurosidad retardaría las respuestas para mitigar la crisis dando como consecuencia una mayor dificultad para superarla.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional habilitó a los alcaldes y gobernadores para *“...realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.”*, reasignó facultades de disposición del presupuesto y suprimió durante la vigencia del estado de emergencia aquellos procedimientos internos de modificación presupuestal, siempre que tuvieran como fin implementar medidas para superar la crisis sanitaria.

El acto que ocupa la atención del Tribunal, sin duda materializa esas disposiciones, en la medida de que traza un plan de acción acorde con los lineamientos dados por el Gobierno Nacional, esto por cuanto ha identificado aquellos sectores institucionales que deben enarbolar la acción de respuesta eficaz para superar la emergencia ecológica –instituciones sanitarias-, con el fin de fortalecerlos inyectándole recursos. La consecuencia necesaria es el uso de facultades extraordinarias para financiarlos, por ello acudió a la creación de créditos y contracréditos dentro del presupuesto del ente municipal. Sobre la utilización de dichas figuras por parte de la autoridad mencionada, es que gira el examen real del presente medio de control, ya que no es habitual y de tal envergadura, que dicha persona moldeé el presupuesto del municipio con tanta facilidad; en relación a lo que se centra este estudio, la Constitución Política en sus artículos 345 y 352 dispone:

*“Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

*Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos*

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 15 de 19

*distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”*

*“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”*

La Constituyente confió al legislador la elaboración de la normatividad que regulara lo concerniente a la modificación del presupuesto; ese marco legal se encuentra las leyes 38 del 1989, 179 del 1994 y 225 de 1995, compiladas por el Decreto 111 de 1996, este último en su artículo 81 prescribe: *“Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones.”*

La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, Asamblea Departamental o Concejo Municipal (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República, en este sentido, se considera que rige una reserva de atribuciones para su expedición, modificación o adición.

Al consagrar los anteriores directrices, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 16 de 19

Nación, Departamento o Municipio, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 de la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción.

De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción.

Para llegar a una conclusión, debe la Sala precisar que estos movimientos presupuestales que se ha dispuesto a hacer el Alcalde de Sabanalarga consisten en, trasladar dineros a un rubro creado en decreto anterior, denominado -“*Otros Gastos De Salud En Emergencias y Desastres*”-, con el objeto de hacerle frente a la propagación de la epidemia regente en el todo el territorio. En ilación, el Alcalde procedió a inyectar capital (acreditó) a dicho gasto, por ello contracreditó (disminución de asignación) a otros rubros que consideró prescindibles, que se observan detallados en líneas precedentes; esto es, a otras fuentes de gastos del presupuesto les reasignó total o parcialmente sus recursos; encontrándose amparado por la habilitación legal del artículo 81 del Decreto 111 de 1996.



<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 17 de 19

De lo expuesto, no se encuentra disparidad constitucional ni legal entre el Decreto 060 de 2020 expedido por el Alcalde de Sabanalarga Atlántico y el ordenamiento jurídico y las normas específicas en las que se funda, habida consideración de que cumple con los presupuestos normativos para hacer tales operaciones presupuestales en escenarios tanto de tranquilidad institucional como de excepción, además se advierte que la medida es proporcional puesto que persigue objetivos constitucionalmente válidos ya que establece un traslado de rubros en el presupuesto de rentas, gastos e inversiones vigencia 2020 del ente, cimentado en la necesidad de garantizar los recursos necesarios al sector salud para mitigar los efectos de la pandemia y asegurar la adecuada prestación del servicio de salud, previa realización de las operaciones de crédito y contracrédito.

En tal orden, tampoco se advierte la violación de derechos de estirpe constitucional, ya que la medida no atenta contra la dignidad humana, no es discriminatorio, ni atenta contra los postulados del debido proceso, como tampoco un desbordamiento de atribuciones constitucionales. Finalmente, se estima que la medida es necesaria, pues estamos ante una situación que afecta de manera descomunal la salud de los ciudadanos, y de la que el Estado no puede pasar por alto, en el entendido de que la presencia de esta pandemia y su no contención oportuna y eficaz a corto plazo, colapsaría todo el sistema sanitario lo que sin duda conllevaría a graves afectaciones materiales a derechos fundamentales. Por otro lado, se halla conducente, en sentido que apunta a fortalecer la institución que por especialidad puede contrarrestarla con mayor éxito y por ende conseguir el fin perseguido que es el restaurar la tranquilidad.

De contera, el Tribunal declarará ajustado a derecho el Decreto 060 de abril de 2020, emanado del despacho del Alcalde Municipal de Sabanalarga Atlántico, por el cual se crean unos rubros presupuestales, se adicionan recursos y se realizan traslados al presupuesto de ingresos, rentas y gastos del ente territorial para la vigencia 2020, con relación a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional.

<b>Radicado</b>	<b>08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM</b>
<b>Medio de control</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)</b>
<b>Actor</b>	<b>Municipio de Sabanalarga Atlántico</b>
<b>Accionado</b>	<b>Decreto No 060 de 15 de abril de 2020</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO</b>

Página 18 de 19

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** ajustado a derecho el Decreto 060 de abril 15 de 2020 *“Por el cual se crean unos rubros presupuestales, se adicionan recursos y se realizan traslados al presupuesto de ingresos, rentas y gastos del ente territorial para la vigencia 2020, con relación a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional”*, proferido por el Alcalde de Sabanalarga Atlántico.

**SEGUNDO: NOTIFIQUESE** al Municipio de Sabanalarga - Atlántico y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta decisión, archívese el presente asunto.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y ARCHÍVESE**

Se hace constar que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y ARCHÍVESE**


Se hace constar que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día dieciocho (18) de junio de 2020. La presente providencia será suscrita por el magistrado ponente y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, conforme lo establece el Acuerdo COVID No. 001 de 21 de mayo de 2020 que recoge lo decidido en sesión de Sala Plena Virtual Covid-003-2020, de 21 de mayo de 2020.

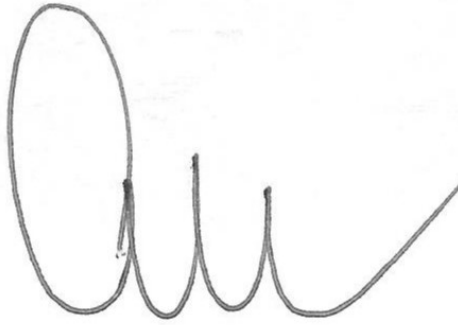
**Los Magistrados**

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-004-2020-00253-00-LM
<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)
<b>Actor</b>	Municipio de Sabanalarga Atlántico
<b>Accionado</b>	Decreto No 060 de 15 de abril de 2020
<b>Magistrado Ponente</b>	DR. LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO

Página 19 de 19



**LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO**



**JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO  
PRESIDENTE**